

LA CONSTITUCIÓN COMO PARADIGMA

Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ

Nuestra Constitución de 1917 constituye en primer término un Estado de derecho, es decir, en el que están salvaguardadas las libertades y derechos de sus habitantes; para ello, el poder debe aplicarse en México dentro de acotamientos o límites claros, y sólo en virtud de facultades expresas; además, se divide para su ejercicio, con el fin de que los poderes —o las diversas funciones del poder—, estén en equilibrio y se hagan contrapeso, otra vez en beneficio de las libertades, que se consignan en un catálogo de derechos humanos, individuales y sociales, en la propia Constitución.

Todas las características que el liberalismo y sus valores dieron al Estado de derecho para que el poder no se manifestara más en forma absoluta, están presentes en nuestras normas constitucionales; sin embargo, hay que admitir que dicha ley no tiene la eficacia que es necesaria, es decir, que la Constitución no se cumple y obedece siempre ni en todos sus términos.

Las libertades y derechos sociales son fruto de un liberalismo, adoptado por la Constitución, que nunca se despojó en México de sus aspectos éticos, culturales y sociales; quiero expresar con ello, que no se trata de un liberalismo economicista ni que privilegie al individualismo por encima o excluyendo el ser social de los hombres. La versión liberal mexicana siempre tuvo en consideración lo social y pudo así tener efectos, especialmente a partir del gran movimiento social de 1910, la Revolución mexicana: así, se pudieron generar los derechos sociales que están en la Constitución de 1917.

En ejercicio de estos derechos se pide al Estado su intervención para que sin obstrucciones, y con prontitud y resultados concretos, se creen en la realidad posibilidades para que se disfruten las libertades y se goce de los derechos, precisamente por hombres y mujeres situados en sus diversos medios sociales y económicos.

Primero existió sólo un concepto de libertad negativo, que exige del Estado una abstención o una no intervención; tal es el caso del poder político, que ha de inhibirse de obstruir la libertad de tránsito o la libertad de imprenta, por ejemplo. Después, además, se adoptó una concepción positiva de la libertad, que demanda que el Estado se abra a la participación de los ciudadanos y que contando con ella, cree las condiciones materiales para la utilización efectiva de los derechos. Así, los derechos a la educación, y a la salud, porque el Estado debe edificar las escuelas, preparar a los maestros en las normales públicas y editar los libros de texto gratuitos, a fin de que la mayoría de los niños mexicanos aproveche, en la realidad, su derecho a educarse. Una circunstancia similar se da en materia de salud, ya que el poder público ha de organizar campañas de vacunación y otorgar prestaciones médicas, para asegurar en los hechos una salud a la que los mexicanos tienen derecho.

La Constitución de 1917 incorporó a su texto los derechos individuales de la carta de 1857, pero estableció en los hechos, como quedó anotado, libertades efectivas y derechos sociales; estos surgieron, inicialmente, en las materias obrera y agraria, y después se ubicaron en normas relativas a educación, salud, abasto, vivienda, ambiente y seguridad social, entre otras; se conformó, como complemento del derecho del trabajo, el derecho al trabajo, al empleo, y se dieron al Estado atribuciones para ordenar la economía.

Así se manifestó la influencia del aspecto social del liberalismo mexicano y su paralelismo y compatibilidad con la democracia, entendida como se expresa en el artículo 3o. constitucional, es decir, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Los derechos sociales, incorporados en disposiciones constitucionales imperativas, obligan al Estado mexicano a determinar y llevar adelante políticas en los temas de las propias normas que los consignan; no queda a la discreción del gobierno o de los funcionarios el que exista, se configure y aplique, o no, un programa de desarrollo social, compuesto por políticas específicas.

La materia de la ley suprema es política, pero por supuesto la Constitución es una ley, la más importante del país, que compromete a obedecerla a todos los mexicanos, y desde luego, entre ellos, a los titulares de los poderes del gobierno. Por esto, la política económica usualmente de-

nominada neoliberal, es decir, economicista, sería inconstitucional en México, ya que no consideraría que las garantías sociales sean genuinos derechos de observancia obligatoria, aunque ciertamente exigibles en forma distinta a la correspondiente a los derechos individuales; y, de otra parte, esa política tampoco tomaría en cuenta que el desenvolvimiento social, en nuestro país, es deber del Estado, porque primero es el ser humano y su dignidad, y luego la economía, que debe quedar al servicio del hombre, y no subordinar sus derechos y ofender su esencia.

El liberalismo aceptado por la Constitución es el auténtico e integral; su contenido económico está matizado por lo social. La ley suprema, así entendida, es de amplio alcance, de un valor presente indudable, y da lugar a numerosas manifestaciones de humanismo.

El liberalismo, en Europa, de ser la proposición triunfante sobre el poder absoluto unos 130 años antes, fracasó en el periodo de entre las dos guerras mundiales; hay que preguntarse acerca del porqué sucedió esto.

Creo que dicho liberalismo naufragó, al tiempo de las revoluciones de mediados del siglo XIX, porque el pensamiento original, integral, se redujo hasta convertirse en un liberalismo economicista, y así, se constituyó en un planteamiento incompleto de la magnitud del hombre, del que privilegió exclusivamente su ser individual, en detrimento de su dimensión social.

Esto se dio al propio tiempo que crecieron las ciudades y se inventaron las máquinas textiles y de vapor; que se instalaron fábricas, y se incrementaron la producción y el comercio. Sin derechos y sin el amparo de una consideración de lo social, apareció un proletariado cada vez más numeroso y visiblemente oprimido y subyugado por la explotación de que era objeto; por ello se dieron las rebeliones sociales, el agotamiento total del liberalismo reduccionista, y asimismo el advenimiento de diversos pensamientos sociales y socialistas.

Creo que algo similar, en sentido opuesto, sucedió con el socialismo histórico, distinto de las doctrinas socialistas; en efecto, la tesis que se vivió en la realidad, fue asimismo reduccionista, en esta ocasión del ser individual y de la dignidad personal de los hombres; se endureció, dio asiento a un grave autoritarismo, y faltó totalmente el respeto a los derechos humanos; el socialismo histórico ha desaparecido con la Unión Soviética, las autodenominadas democracias populares, y el muro de Berlín.

La Constitución de México, contrariamente a los reduccionismos recién mencionados, y por las circunstancias que se refirieron antes, no al-

berga una propuesta que lastime ni el aspecto personal, ni el social, del ser humano; la ley hace de él una consideración completa.

Efectivamente, se expresan en la Constitución tanto derechos individuales como sociales, unos y otros, derechos humanos; todos ellos dejan una profunda huella en la naturaleza y textura de la sociedad mexicana, y señalan orientaciones de conducta, que son paradigmas para el comportamiento colectivo y personal.

Es verdad que en ocasiones es muy difícil asegurar la compatibilidad de los derechos individuales con los sociales, como hay que aceptar que también lo es hacer coexistentes, por ejemplo, la justicia y la libertad; pero este esfuerzo para que no se opongan y contraríen términos valiosos, aunque sea casi imposible en lo conceptual, se debe intentar ante casos concretos; vale la pena procurarlo siempre, porque antes ello ha sido posible, y en lo futuro también lo será.

Esto constituye una evidencia más del valor de la Constitución mexicana, y de su carácter ejemplar.

La historia de México, de la que surgió la Constitución vigente, cuyo octogésimo aniversario celebramos en este 1997, y que durante los primeros años del presente siglo fue la crónica de un poderoso movimiento social, hace que la ley suprema tenga un valor paradigmático, es decir, que siga siendo en su mayor parte, orientación de las conductas fundamentales de los mexicanos, en el tiempo actual. No obstante su excesiva extensión, algunas contradicciones y ciertos preceptos confusos, ciudadanos y gobernantes encuentran una buena guía de acción y comportamiento en sus mandatos, y están de acuerdo con las opciones políticas fundamentales que contiene.

El derecho tiene la posibilidad, y no existe otra actividad que lo pueda hacer, de aportar el orden y la seguridad, que son valores específicamente jurídicos, para hacer que otros principios éticos superiores, y que son los generalmente aceptados por la sociedad mexicana, incluyendo los derechos y libertades humanos, la justicia, la armonía y la paz, se vivan en la sociedad, efectivamente. Y es que, el derecho tiene la posibilidad, en razón de que sus normas son obligatorias, de incorporar en ellas los valores referidos, y de asegurar así su respeto.

Como la Constitución es ley suprema, todas las demás normas del sistema jurídico mexicano deben reproducir, en la medida en que lo autorice su materia, los principios y valores superiores.

Además, el Estado de derecho es salvaguarda de la libertad frente al poder, del individuo ante la autoridad, de la sociedad civil de cara al Estado; en efecto, la ley superior define atribuciones de las que el gobierno no puede apartarse, y al propio tiempo establece los derechos humanos y libertades, que deben ser siempre respetados por el poder.

En tanto que los derechos que en favor del hombre consigna la Constitución son individuales y sociales, los mexicanos vivimos en un Estado social de derecho.

Un Estado “legal”, o en el que se produzcan y existan leyes, no es por ello necesariamente un Estado de derecho. Éste surgió históricamente como producto final de una muy larga lucha por la libertad, para enfrentar al poder absoluto y arbitrario, y salvaguardar los derechos y libertades de los hombres; por ello mismo, y en relación con el Estado de derecho, resultante de unas evoluciones histórica, y del pensamiento político, no se puede ser indiferente a la sustancia de las leyes.

En efecto, se estableció, generalmente en una Constitución escrita, como mencioné al principio, un listado de derechos humanos que el Estado debe respetar y abstenerse de atropellar; se dieron a los poderes públicos facultades expresas y circunscritas; se dividieron las funciones de gobierno, y se aseguró en favor de los ciudadanos la posibilidad de impugnar actos de autoridad inconstitucionales, ante un Poder Judicial independiente, digno y preparado. Si las normas superiores no tienen estos valiosos contenidos, no son leyes de un Estado de derecho.

Aquí conviene insistir en que el derecho incorpora a sus preceptos los principios éticos que la comunidad valora, y hacerlos formar parte, ordenadamente, de la realidad cotidiana; al servicio de dichos principios, el derecho pone la certeza que propicia; por todo esto se puede hablar, y sólo así, de un Estado de derecho.

El último tema que quiero comentar aquí, porque también contiene múltiples paradigmas para dar dirección a comportamientos públicos y privados, es el de la descentralización política. El federalismo, en todas partes y potencialmente en México, debe dar lugar a espacios holgadamente autónomos en las entidades federativas, que son ámbitos de libertad; primero, porque el sentido y razón de ser de la autonomía es ese, de libertad; asimismo, por razón de que un país con múltiples centros de poder, democráticamente apoyados, genera un ambiente mucho más propicio para los derechos y las libertades, que si en el mismo territorio hubiese tan sólo un poder político, concentrado —o pocos—; pero también

porque el federalismo es una eventual reserva de libertades, al constituir una división vertical del poder, en relación con el gobierno federal, y tantas distribuciones horizontales del propio poder como entidades federativas existen en el país.

¿Por qué conviene a México el federalismo? Originado tanto en el antecedente de las diputaciones provinciales establecidas por la Constitución de Cádiz, como en el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de América, el federalismo mexicano, respecto del cual se reflexionó profundamente desde 1824 hasta 1857, fue después bandera política de los liberales; los conservadores eran centralistas.

Pero además, en los hechos, la composición regional del país es diversa, y asimismo su población; si se ha de respetar esa pluralidad, y se admite que las características distintas de los grupos sociales dan lugar a personalidades regionales peculiares, que merecen la mayor consideración, la solución es la autonomía de dichas regiones, es decir, de las entidades federativas mexicanas; esas autonomías no darían lugar aquí a unas provincias autonómicas, como en España, ni a regiones ampliamente descentralizadas, como en Francia, sino a estados autónomos miembros de la Federación.

Al ser la Constitución de la República la ley suprema de la nación, los valores y las opciones políticas fundamentales que contiene deben propiciar, en todas las partes del territorio nacional, la vigencia de un Estado de derecho, cuyas condiciones de existencia son salvaguarda de las libertades; y dichos valores y opciones deben ser reproducidos en las Constituciones y en las leyes locales.

Si se ha de llevar a los hechos el federalismo mexicano, previsto en las normas constitucionales, deberá procederse, sin duda con distintos grados y cadencias, a la descentralización política, es decir, a la cesión, por parte del gobierno federal, de atribuciones, recursos y poder, a los gobiernos de las entidades federativas; aunque esto signifique confesión de culpa, ya que federalismo implica descentralización, o no es federalismo en los hechos; y éste es nuestro caso.

La descentralización, bien cuidado el proceso, no tiene por qué arriesgar una ruptura, o un abuso de la autonomía; por lo contrario, deberá dar lugar a dos realidades, ambas de la mayor relevancia: unidad y diversidad; el tema es central de la reforma del Estado, y siempre muy difícil de llevar a los hechos; hay una voluntad política en favor del federalismo, y una percepción favorable del mismo por muchos grupos sociales; sin em-

bargo, otros se oponen, tales como las burocracias centrales, y quienes tienen intereses alrededor de ellas.

Una dificultad adicional para la descentralización política estriba en que algunos de los gobiernos de las entidades federativas asumen singulares actitudes negativas frente a ella, para eludir responsabilidades adicionales; pero por otra parte, varias de las administraciones locales, así vean con simpatía la descentralización, no están preparadas, ni organizadas, ni integradas por servidores públicos capaces de hacer la recepción de las atribuciones y recursos que se descentralizarían.

Es preciso no confundir descentralización política, que como se dijo antes, es transferencia de poder, con la descentralización administrativa, que genera una personalidad, un patrimonio y una autonomía orgánica, pero no incluye la atribución, a un organismo, de funciones del Estado; y menos aun es admisible no distinguirla de la desconcentración, que es creación de unidades administrativas con capacidad de decidir en un determinado espacio territorial y sujetas a control jerárquico, y no da lugar a personalidad o patrimonio; o de la reubicación, que es simple traslado de lugar, lejos del centro, de una oficina federal, al territorio de algún estado.

Como quedó establecido más arriba, la autonomía significa libertad, y posible coexistencia de muchas libertades. Siempre de una manera u otra, y aunque tengan manifestaciones diversas, las autonomías quieren decir eso: libertad; así la autonomía de la persona humana, la de una universidad, la que deben tener los sindicatos, la de las entidades federativas y la de los municipios; por eso, bien entendida la autonomía de los pueblos indígenas, no debería inquietar a nadie.

Sin duda convendrá acentuar la responsabilidad política y administrativa de los funcionarios locales, para que no se den abusos de la autonomía, tales como lo serían el no respetar los derechos humanos o hacer del Estado autónomo un espacio de excepción a la aplicación de políticas y leyes de carácter nacional.

La distribución de competencias entre la Federación y los estados consignada en el artículo 124 constitucional, dio lugar en México a una estricta interpretación, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos de América, en donde con flexibilidad, todas las facultades se consideran como concurrentes, del gobierno federal y los locales.

En México, siendo la historia constitucional la de una continua transferencia de atribuciones de los estados al gobierno de la República, y habiendo la rigidez mencionada en la inteligencia del citado artículo 124,

que dispone que sólo son de los estados las competencias que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, en lo cotidiano se vive un “federalismo”, casi nominal, o tan singular, que constituye un sistema más bien centralista.

Se da todavía un aumento y complejidad crecientes del ámbito federal, y la elevación de su ineficacia y costo; la descentralización no es propiamente un movimiento reivindicador de las entidades integrantes de la Federación, sino se trata, con mucho, de una proposición del gobierno federal; los órganos centrales pretenden conservar sobre los estados, poderes de supervisión, control y hasta decisión, en tanto se niegan a transferir recursos sin su vigilancia, y sobre todo poder real de decisión política.

Para comprobación de esto último, considérense sólo las siguientes dos citas del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que fue publicado en el *Diario Oficial* del día 6 del pasado mes de agosto:

Promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas.

Promover reformas legales para que el Senado de la República y los congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la Federación transfiera a las entidades federativas y éstas ejercen.

Bien se sabe que como resultado de los convenios de coordinación fiscal, las entidades federativas cedieron facultades, han quedado prácticamente sin capacidades contributivas propias, y dependen en un alto porcentaje de los fondos que envía el gobierno federal; de acuerdo con el texto del programa referido, los estados van a tener cada vez menos libertades, autonomía y responsabilidad.

Obviamente, se olvida la fracción IV del artículo 31 constitucional: las contribuciones fiscales ciudadanas son tanto al gasto público de la Federación, como al de los estados y al de los municipios, y que si el gobierno federal recauda, ello no significa que los recursos sean federales; además, al enviarse las participaciones a estados y municipios, los fondos correspondientes salen del patrimonio federal, y entran a los de los gobiernos locales, quienes así, realizan su gasto público con sus propios recursos.

La verdad es que cuando México logre la descentralización política, vivirá el federalismo en los hechos; se distribuirá mejor la construcción de obras de infraestructura, el fomento a la producción de bienes y a la prestación de servicios será más amplio, y sin ruptura de la unidad del manejo económico básico, podrán impulsarse en múltiples formas las iniciativas locales, en ese orden.

También es urgente que se dé vida al llamado federalismo fiscal, porque en materia tributaria, como ya se apuntó, el número de atribuciones de la Federación, en detrimento de los estados, ha crecido tanto, como seguramente en ningún otro tema.

Sin duda, las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, particularmente en el caso de las controversias constitucionales, serán un impulso adicional al federalismo, porque impedirán, en muchas ocasiones, la invasión de jurisdicciones entre los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Al descentralizarse facultades económicas, la tentación o la imposición neoliberal ha de evitarse; se debe analizar qué tipo de política económica conviene a la nación y a las entidades federativas; seguramente, entonces, se desecharían los lineamientos y aristas más hirientes del llamado neoliberalismo, porque el mercado es positivo, pero no se autorregula, no distribuye mejor la riqueza ni combate a la pobreza, y no genera desarrollo social, que debe existir por mandato constitucional.

No funciona, ni la “mano invisible” del mercado, ni la llamada “teoría de la derrama”; la primera, en palabras del decano del Instituto Tecnológico de Massachusetts —M. I. T.—, Lester Thurow, es frecuentemente “la mano de un carterista”; y por lo que toca a la “derrama”, nunca se ha dado en la realidad; jamás, la riqueza concentrada se ha “vertido”, para beneficiar a la población, y menos a los pobres. Sin duda, se concluirá que debe volver un profundo respeto a los derechos sociales, que constituyen deberes político jurídicos para el Estado.

En fin, que los estados y municipios habrán de ser piezas y factores clave en el desarrollo social, por el conocimiento que tienen de las diversas categorías de pobres, por su cercanía a los problemas, y en razón de su responsabilidad política ante la población que les dio bases democráticas de legitimación y apoyo.

Tanto la educación, en parte importante, como la salud preventiva y la atención médica —salvo quizás los hospitales más especializados—, serían servicios más eficaces, de estar a cargo de las autoridades locales.

Lo mismo puede decirse de la construcción de escuelas, de la política de vivienda, y en muy buena parte, de la protección del ambiente.

La Constitución prevé y dispone un federalismo que está escrito en la historia de México, que fue contradicho por cacicazgos, que ha superado riesgos de ruptura que ya prácticamente no existen, y que debe por ello, y por las ventajas que la descentralización política da a la democracia, a la justicia, y a la libertad, tener plena vigencia.

El que la ley suprema incorpore al federalismo como una opción política fundamental es, por eso, una muestra más de la valía y actualidad, y del carácter paradigmático, ejemplar para funcionarios y ciudadanos, de la Constitución.